COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 16.8.2007
COM(2007) 474 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

DES RÉGIONS EUROPÉENNES COMPÉTITIVES GRÂCE À LA RECHERCHE ET À L'INNOVATION

Une contribution au renforcement de la croissance et à l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi

{SEC(2007)1045}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

DES RÉGIONS EUROPÉENNES COMPÉTITIVES GRÂCE À LA RECHERCHE ET À L'INNOVATION

Une contribution au renforcement de la croissance et à l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi

1. INTRODUCTION

Les efforts déployés pour développer l'économie de la connaissance, notamment par la recherche, le développement technologique et l'innovation, jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre du partenariat renouvelé pour la croissance et l'emploi. À l'échelon communautaire, l'Union possède trois grands instruments d'appui: la politique de cohésion, financée par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion, le programme-cadre de recherche et le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation. La présente communication vise à montrer les synergies qui existent dans la conception des instruments de financement des politiques européennes de recherche, d'innovation et de cohésion. Afin d'accroître l'efficacité de ces trois instruments, il appartient à présent aux autorités nationales et régionales ainsi qu'aux acteurs régionaux de convertir ces synergies de conception en synergies d'action. La communication fait le point de la situation et invite les États membres et les régions à faire un usage plus efficace des **politiques et instruments de recherche, d'innovation et de cohésion de l'UE**.

La recherche et l'innovation sont essentielles pour résoudre une partie des grands problèmes auxquelles est confrontée l'UE et pour valider un modèle communautaire basé sur la croissance économique, la responsabilité sociale et le développement durable. Nous devons stimuler la productivité, augmenter les taux d'emploi et nous tourner vers des activités économiques présentant une valeur ajoutée plus importante. Il faut renforcer le degré de compétence des travailleurs et leur capacité d'adaptation au changement. Pour intensifier les efforts de recherche et d'innovation, il est donc extrêmement important d'investir dans le capital humain.
La recherche et l'innovation offrent également des solutions pour réduire l'exploitation non durable des ressources (notamment la consommation d'énergie), lutter contre le changement climatique et relever les défis de l'évolution démographique. Dans une économie mondiale ouverte, la compétitivité réside dans la capacité des entreprises de créer des biens et des services à forte valeur ajoutée. C'est dans cette optique que l'agenda de Lisbonne renouvelé, qui constitue la réaction de l'UE à la mondialisation, repose dans une large mesure sur la recherche d'une croissance basée sur l'innovation.

C'est au niveau régional que les actions en faveur de l'innovation sont le plus efficaces, dans la mesure où la proximité physique favorise les partenariats entre les acteurs, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. La formation de pôles régionaux est souvent un facteur de réussite déterminant pour la promotion de la recherche, du développement technologique et de l'innovation. L'aptitude des dirigeants et des chefs d'entreprise régionaux à transformer les connaissances, les qualifications et les compétences pour en tirer un avantage concurrentiel durable joue un rôle essentiel dans les performances économiques des régions. Cependant, la capacité d'absorber et de développer les connaissances et les

technologies varie considérablement d'une région d'Europe à l'autre. Cette situation nuit à leurs perspectives de croissance et risque d'accroître les écarts de prospérité considérables qui existent dans l'UE et se sont encore creusés après les récents élargissements.

Les nouveaux défis qui se présentent à l'UE sont d'une complexité croissante. Ils supposent un dosage plus structuré et stratégique des politiques communautaires, nationales et régionales.

Les priorités d'action communes ou complémentaires des politiques communautaires de recherche, d'innovation et de cohésion dans le contexte de Lisbonne sont les suivantes:

- construire un Espace européen de la recherche (EER) par l'augmentation des capacités de R&D, la promotion de l'excellence européenne et la réduction des disparités structurelles;
- améliorer les résultats obtenus en matière de R&D et d'innovation et, partant, contribuer à la croissance économique et à la création d'emplois en favorisant un environnement économique sain, en facilitant l'accès aux capitaux à risque, en soutenant le développement de pôles d'innovation, en renforçant le capital humain, en appuyant les activités de transfert de technologie, en particulier depuis les universités et les centres de recherche vers les PME et entre les PME, et en aidant les organismes et établissements publics de R&D et de formation de la connaissance à établir des relations avec les entreprises locales, notamment par la création de réseaux;
- renforcer la compétitivité des entreprises et des régions d'Europe, par exemple en favorisant l'esprit d'entreprise et en soutenant les PME, notamment par l'intermédiaire un réseau d'assistance aux entreprises;
- renforcer la cohésion économique et sociale de l'Union européenne élargie afin de favoriser le développement harmonieux, équilibré et durable de la Communauté;
- promouvoir des stratégies nationales, régionales et interrégionales en matière d'innovation;
- promouvoir l'innovation et les pôles d'innovation.

2. MISE EN ŒUVRE DES SYNERGIES DANS LE RESPECT DES DIFFERENCES

Pour déterminer les possibilités d'accroître les synergies entre les politiques, il faut d'abord comprendre les principes et les particularités de chacune d'elles. Les politiques de recherche, d'innovation et de cohésion de l'UE poursuivent l'objectif commun de créer de l'emploi et de la croissance, mais par des moyens différents. Alors que la politique de la recherche de l'UE est centrée sur la promotion de l'excellence au niveau international, la politique en matière d'innovation privilégie la transformation des connaissances en créneaux économiques et en solutions nouvelles pour répondre aux besoins de la société, y inclus au travers d'innovations fonctionnelles et organisationnelles affectant structures, modalités de fonctionnement des organisations et de leur interconnexion. La politique de cohésion, quant à elle, s'intéresse surtout à la promotion de l'excellence régionale. Dans la période de programmation actuelle, elle constitue une source d'investissement très importante pour appuyer la stratégie de Lisbonne dans des domaines comme la RDT et l'innovation, à la fois dans les régions les moins avancées qui ne disposent pas encore des capacités nécessaires pour mener ce type d'activités et dans les régions plus avancées où ces capacités doivent être renforcées. Pour les programmes de la politique de cohésion couvrant la période 2007-2013, les États membres sont tenus de mettre en réserve entre 60% et 75% des ressources disponibles à consacrer aux investissements liés à la stratégie de Lisbonne, notamment en matière de RDT et

d'innovation[1]. Les possibilités de synergie avec les politiques de recherche et d'innovation atteignent, dès lors, un niveau sans précédent.

Les mesures prises pour renforcer la coordination entre les trois politiques doivent tenir compte des éléments suivants.

(1) Chacune de ces politiques possède une base juridique différente dans le traité UE. Si la finalité globale (croissance et emploi) est la même, les objectifs particuliers doivent être définis conformément au traité.

(2) Compte tenu de leur base juridique différente dans le traité, les instruments de la recherche et de l'innovation visent des thèmes spécifiques, tandis que les instruments de la politique de cohésion visent des zones géographiques spécifiques. Le premier ensemble d'instruments se traduit par une spécialisation thématique, tandis que le second s'efforce de promouvoir une approche intégrée.

(3) Les méthodes de mise en œuvre présentent également des différences. Le septième programme-cadre procède essentiellement par appels concurrentiels à propositions au niveau européen. Pour l'évaluation des propositions, la Commission est assistée d'experts indépendants, et les propositions sont sélectionnées en fonction de leur excellence. Le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation recourt, lui aussi, à des appels à propositions au niveau européen pour ses volets «TIC» et «énergie intelligente», tandis que les autres instruments financiers fonctionnent sur la base d'un appel à manifestation d'intérêt ouvert, de nature permanente, qui relève de la compétence du Fonds européen d'investissement (FEI) et de la Commission._Les programmes de la politique de cohésion sont mis en œuvre sur le mode d'une gestion partagée entre l'UE et les États membres selon un système de gouvernance à niveaux multiples. S'ils recourent fréquemment, eux aussi, à des appels d'offres concurrentiels, les possibilités d'intervention sont généralement limitées à une seule région (bien que certains programmes de la politique de cohésion couvrent également un État membre ou un groupe de régions). Par conséquent, le processus de sélection repose principalement sur des partenariats régionaux. En raison de ces différences, les bénéficiaires directs peuvent également être différents.

Dans ce contexte, et dans la perspective de l'élaboration des politiques pour la période 2007-2013, la Commission a étudié les possibilités de combinaison entre ces trois politiques communautaires et de passerelle entre les cinq instruments associés à ces politiques, à savoir le septième programme-cadre de RDT (7e PC), le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation et les instruments de la politique de cohésion (c'est-à-dire les Fonds structurels: Fonds européen de développement régional (FEDER) et Fonds social européen (FSE)[2]),ainsi que Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Les possibilités

---

1 L'objectif de 60% concerne les régions les moins développées (régions de convergence), tandis que l'objectif de 75% concerne les autres régions (régions de compétitivité). Les objectifs sont contraignants pour l'UE-15 et facultatifs pour l'UE-12. La Commission produira un rapport complet sur les programmes des États membres à l'automne 2007 sous la forme d'une communication sur la réalisation de l'agenda de Lisbonne dans les régions dans le cadre de la politique d'innovation et de cohésion pour 2007-2013.

2 L'autre instrument de la politique de cohésion, à savoir le Fonds de cohésion, n'est pas mentionné ici dans la mesure où il ne présente pas de rapport direct avec la recherche, le développement technologique et l'innovation (RDTI).

d'utilisation coordonnée des instruments sont plus importantes qu'auparavant, comme l'indique l'annexe I. Le fait que les cinq instruments couvrent à présent la même période (2007-2013) facilitera également leur utilisation coordonnée.

Plusieurs initiatives particulières ont été introduites dans le septième programme-cadre pour renforcer les capacités dont disposent les opérateurs provenant de régions en retard de développement pour participer à des projets de coopération, mais il n'a pas été jugé opportun de proposer de critères de sélection tenant compte de la dimension régionale d'un projet ou de taux de financement différents en fonction de l'état de développement d'une région. Dans le même ordre d'idées, bien que la politique de cohésion ne prévoie pas de dotations minimales spécifiques pour les activités de RTDI, ni pour n'importe quel autre secteur d'ailleurs, tant la réglementation que les orientations stratégiques pour la cohésion incitent clairement à renforcer les capacités de recherche et d'innovation dans les régions en finançant des investissements productifs, ainsi qu'en concourant au lancement de stratégies de R&D et d'innovation basées sur la valorisation des atouts locaux. D'après les chiffres indicatifs, les États membres ont «mis en réserve» quelque 45 milliards d'euros au titre du financement de la politique de cohésion pour la réalisation d'investissements dans la recherche, le développement et l'innovation, y compris les investissements dans le capital humain, ce qui représente plus du triple du montant investi dans ces domaines au cours de la période 2000-2006.

Comme il ressort des orientations stratégiques communautaires, ce sont les États membres et les régions qui détiennent la clé d'une stratégie de soutien cohérente en faveur de la recherche, du développement technologique et de l'innovation. Ce sont eux qui déterminent les besoins d'investissement et créent le réservoir de projets. Bien que, dans le souci d'une gestion financière correcte des fonds publics, il ne soit pas possible de combiner deux sources communautaires différentes pour le financement d'un même ensemble de coûts éligibles (règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, article 54, paragraphe 5), il est possible d'utiliser les Fonds structurels, le FEADER et d'autres fonds de l'UE pour des volets différents ou des phases différentes d'un projet ou d'un programme de recherche et d'innovation, par exemple, à condition que le volet ou la phase en question réponde aux critères d'octroi fixés par la source de financement concernée.

Dans le même temps, il ne faut pas réduire la synergie au seul financement complémentaire de projets. Elle présente également de l'intérêt pour la création et le renforcement des capacités de recherche et d'innovation. L'échange de connaissances encouragé par les instruments communautaires est également une forme importante de synergie. De plus, les instruments communautaires pertinents peuvent soutenir les innovations dans le domaine social. Chacun des trois instruments communautaires offre de vastes possibilités d'échange de savoir-faire en matière de recherche et d'innovation entre les régions de l'UE (y compris des activités de prospective). Le transfert des bonnes pratiques par l'intermédiaire de partenariats interrégionaux est essentiel pour améliorer les résultats des activités de recherche et d'innovation dans l'ensemble de l'UE. Dans le cas de la politique de cohésion, l'initiative «Les régions, actrices du changement économique» et la place centrale accordée aux actions innovantes et aux programmes transnationaux dans les programmes opérationnels du FSE joueront un rôle important dans ce domaine, tandis que le 7e programme-cadre comprendra des activités spéciales, telles que les régions de la connaissance, la libération du potentiel de recherche et ERA-NET. Enfin, le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation offre d'autres possibilités d'échange de connaissances et de bonnes pratiques, notamment en matière d'innovation.

3. RENFORCER LES SYNERGIES ENTRE LES POLITIQUES DE RECHERCHE, D'INNOVATION ET DE COHESION

À l'occasion de réunions récentes, le Conseil Compétitivité a rappelé la nécessité de renforcer les synergies entre la politique de recherche, la politique de compétitivité et la politique régionale[3]. Un certain nombre de groupes consultatifs et d'autres intervenants ont également examiné ces questions et ont souhaité une amélioration de la coopération et de la coordination au niveau national entre les différents acteurs[4]. Ces groupes ont émis des recommandations sur un éventail de questions.

(a) L'intérêt que présente, pour les autorités nationales et régionales, la mise en place d'une stratégie spécifique en faveur d'une utilisation coordonnée du programme-cadre et des programmes de la politique de cohésion dans le cadre de leur stratégie de RTDI.

(b) L'importance de l'utilisation des possibilités offertes par la politique de cohésion et le programme-cadre pour renforcer la gouvernance des stratégies de RTDI par les échanges et la création de réseaux.

(c) Des propositions de synergies efficaces sur plusieurs points clés: renforcement et développement de la capacité de RTDI, développement de l'excellence, prise en compte suffisante des PME, renforcement de la coopération au niveau européen et international et renforcement de l'exploitation économique des résultats de la R&D.

(d) La nécessité d'améliorer la communication et la collaboration entre les acteurs nationaux et régionaux associés à la mise en œuvre du programme-cadre de recherche, du programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation et de la politique de cohésion et d'améliorer l'information des bénéficiaires.

(e) Le recours aux actions soutenues par le programme spécifique «Capacités» du 7e programme-cadre pour inspirer l'élaboration ou la réalisation d'actions par le

---

3 Le 25 juin 2007, le Conseil (Compétitivité) a adopté des conclusions appelant à «coordonner l'utilisation du programme-cadre de recherche et celle des fonds structurels pour soutenir plus efficacement la recherche et l'innovation». Ces conclusions insistent notamment sur l'importance du développement de stratégies de RDTI, le renforcement de la gouvernance et le développement de l'excellence en matière de RDTI.

4 Le Comité de la recherche scientifique et technique de l'UE (**CREST**) a adopté des orientations sur les possibilités de mieux coordonner l'utilisation du programme-cadre et des Fonds structurels pour soutenir la R&D («**How to make better coordinated use of Framework Programme and Structural Funds to support R&D**»). Le Comité consultatif européen pour la recherche (**EURAB**) a produit des avis sur la dynamisation du triangle de la connaissance de l'Europe, à savoir la recherche, l'éducation et l'innovation, par les Fonds structurels («**Energising Europe's Knowledge Triangle of Research, Education and Innovation through the Structural Funds**»). Le Forum stratégique européen pour les infrastructures de recherche (**ESFRI**) a préconisé un renforcement des synergies en ce qui concerne les infrastructures de recherche et produira une analyse des *aspects régionaux* des infrastructures de recherche paneuropéennes au début de l'année 2008. La commission ITRE du Parlement européen a récemment fait réaliser une étude sur les synergies entre le 7e programme-cadre de recherche, le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation et les fonds structurels («**Synergies between the EU 7th Research Framework Programme, the Competitiveness and Innovation Framework Programme and the Structural Funds**»), qui préconise un renforcement des synergies entre ces instruments pour éviter les lacunes et les doubles emplois.

programme approprié des régions participantes au titre de la politique de cohésion et, à l'inverse, l'exploitation des programmes de la politique de cohésion pour jeter les bases d'une future participation aux programmes-cadres.

(f) La nécessité de renforcer les synergies entre la politique de cohésion et le 7e PC en ce qui concerne les infrastructures de recherche, et l'importance d'une participation réelle des «nouveaux» États membres à la mise en œuvre de la feuille de route européenne pour les infrastructures de recherche.

4. CONCLUSIONS

L'UE a mis en place des politiques complémentaires pour soutenir la recherche, l'innovation et l'esprit d'entreprise dans les régions d'Europe et les États membres. La création d'un noyau d'excellence en matière de recherche et d'innovation en Europe est la condition préalable au maintien du modèle de développement durable de l'UE. La politique de cohésion peut aider toutes les régions à renforcer leurs capacités de recherche et d'innovation, à favoriser et à soutenir les innovations dans le domaine social et à échanger leurs bonnes pratiques par l'intermédiaire de la coopération transnationale et interrégionale. Lorsque les acteurs régionaux ont atteint un niveau de capacité suffisant pour soutenir la concurrence dans les programmes-cadres européens, le programme-cadre de RTD et le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation consolident ces capacités en poursuivant l'échange de bonnes pratiques, en stimulant une approche plurinationale et en rassemblant les acteurs autour d'initiatives concrètes de résolution des problèmes. Les Fonds structurels pourraient, quant à eux, répondre à des besoins préalablement définis dans le cadre des instruments de RDTI (programme-cadre de recherche et du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité).

La Communauté veille à l'existence de synergies entre les instruments établis pour favoriser la croissance et l'emploi. Il importe à présent que les autorités nationales et régionales et les autres parties concernées convertissent les synergies de conception en synergies d'action. C'est aux États membres qu'incombe la responsabilité d'atteindre les objectifs ambitieux de l'UE en matière d'amélioration des résultats de la recherche et de l'innovation. Dans la politique de cohésion, la Communauté dispose d'une source importante d'investissement dans le cadre de cet effort, et les progrès accomplis par les États membres dans l'utilisation de cette politique pour stimuler la recherche et l'innovation dans l'Union européenne au cours de la période 2007-2013 sont encourageants. La Commission estime toutefois qu'il est possible de faire davantage au niveau national et régional pour améliorer l'information relative à ces instruments et leur utilisation.

(1) La Commission invite les États membres à améliorer les modalités de coordination de l'élaboration et de l'utilisation des instruments communautaires en faveur de la RDT, de l'innovation et de la cohésion au niveau national et régional, ainsi qu'à incorporer dans les rapports sur la mise en œuvre des programmes nationaux de réforme des informations sur la manière dont ces modalités contribuent à relever les grands défis du pays. Les possibilités d'utilisation coordonnée devraient être prises en compte dans l'élaboration des stratégies et de leurs mécanismes d'exécution, et **dans les différents volets et phases des projets de recherche et d'innovation**. Il faudrait également mettre en place des mécanismes permettant d'informer les acteurs concernés par la mise en œuvre du programme-cadre de recherche, du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité et des programmes de la politique de cohésion à l'échelon national et régional, notamment les ministères nationaux et régionaux

chargés de la recherche et de l'innovation, sur les possibilités offertes par ces trois instruments communautaires, d'encourager l'utilisation de ces instruments, d'échanger des informations et des bonnes pratiques en matière d'exploitation des synergies entre les instruments et de communiquer des informations sur les trois instruments aux bénéficiaires potentiels.

(2) La Commission préparera avant la fin de 2007 un guide pratique sur les possibilités de financement en se plaçant du point de vue d'un institut de recherche ou d'une entreprise souhaitant utiliser un financement de l'UE pour entreprendre des activités de recherche et d'innovation. Le guide comprendra également des considérations sur la manière de créer des mécanismes au niveau national et régional pour favoriser un accès coordonné aux différents instruments, et fournira des explications sur l'article 54, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil en cas d'utilisation de financements provenant de deux sources communautaires différentes pour le même ensemble de coûts éligibles.

(3) La Commission fera rapport au printemps 2009 sur les progrès accomplis au niveau national et régional dans l'utilisation coordonnée des instruments communautaires et sur des exemples de bonnes pratiques au niveau national et régional.

(4) Pour favoriser la complémentarité des financements à partir des instruments communautaires, nationaux et régionaux, la Commission fournira régulièrement aux autorités nationales/régionales des informations sur les organisations établies sur leurs territoires respectifs ayant bénéficié de subventions au titre du 7e PC et du programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation. Ces informations seront communiquées par l'intermédiaire des structures de gouvernance existantes établies pour chacun de ces instruments.

Pour assurer le suivi des actions définies dans la présente communication, la Commission réunira régulièrement les intervenants compétents en matière de recherche, d'innovation et de développement régional, ainsi que tous les services de la Commission concernés par la problématique de la compétitivité des régions européennes, afin de fournir assistance et conseils sur les mesures qui s'imposent.